学术专论

“借资民力”与清代四川“按粮津贴”的税收化

刘文远

[摘要] 清代“不加赋”的国策与增加财政能力的现实需求之间存在尖锐矛盾，“借资民力”这一权宜之计为国家从民间汲取财力提供了“合法”解释，但也有其局限性。四川“按粮津贴”是其中典型案例，通过对其缘起与演变进行分析，有助于深化对清代财政运行的理解。“按粮津贴”原本为民间的私相帮贴，乾隆时期逐渐合法化，嘉道时期演变为战时军费的筹集方式，咸丰军兴后由偶尔实施变成持续性加派，清末清理财政之时被确定为正式税收。“按粮津贴”的税收化，与其说体现了国家财政现代化的历史大势，不如说完成了一次传统意义上的从“非法”到“合法”的“加赋”旅程。

[关键词] 清代 加赋 借资民力 四川 按粮津贴

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2022）－03－0054－019

清代自“不加赋”成为国策后，国家经制财政收入没有较大变化。而在此期间，人口剧增，公共事务日趋繁剧，如何以较低的赋税水平维持庞大帝国的运行和发展，特别是当面临重大战事，兴举大型公共工程，应对重大自然灾害，需费超出经制收入之时，以何种“合法”方式增强财政能力，就成为国家治理的难点所在，这也是今天理解清代财政运行所必须重视的课题。

对此学界已有较为深入的研究。总体看来，主要集中在两个方面：其一是对赋役制度以外其他增收方式的研究，包括官民以“自愿”形式对国家的贡献，如捐纳、捐输、报效等，以及国家利用金融等手段增加财政支付能力的方式，如官本生息、官方借贷、国债发行等。这方面近年来涌现了大量有价值的成果。其二是对赋役附加的研究，讨论对象既包括广泛存在的陋规、私派等“非法”加派，也包括经过朝廷许可的“合法”附加。这部分收入是清代“不完全财政”的重要补充。[①] 王业键据此将清代财政体制归纳为“法定”与“非法定”并存的“双重结构”，提供了分析清代财政的理论框架，为后来学者所继承和发展。[②]

[收稿日期] 2022-01-08
[作者简介] 刘文远（1973— ），男，中国人民大学历史学院讲师，北京 100872；lwy2008@ruc. edu. cn
[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“清代重大自然灾害的财政应急机制研究（1644—1850）”（21BZS097）。

① 关于“不完全财政”的定义，参见何平：《清代赋税政策研究（1644—1840）》，中国社会科学出版社，1998 年，第 109 页。

② 王业键：《清代田赋刍论（1750—1911）》，高风等译，人民出版社，2008 年，第 63 页。这一理论框架后来在何平、岩井茂树、山本进、曾小萍等人的研究中得到更深入的展开。

以“双重结构”框架理解清代财政具有清晰、简明的优点，但对“非法定”部分性质的界定相对弱化。在清代“不加赋”的政策背景下，无论是“非法”还是“合法”附加，都与“不加赋”国策相冲突，而清朝直至覆亡，都没有正式放弃“永不加赋”的“祖宗之法”，那么在统治者的理念中赋役附加到底属于什么性质，与加派在财政体制中具有何种作用同样值得关注。近年来，不少学者对个别加派从“非法”到“合法”的演变进行了考察。[①] 笔者也另文讨论了河南河工加价摊征的相关问题。[②] 清代赋役附加的演变究竟是传统财政体制难以避免的“善政”与“恶政”循环，[③] 还是有其自身特点，也值得认真探讨。

本文即在前人研究的基础上，以具有典型意义的四川“按粮津贴”为中心，通过对其历史缘起、从捐输到税收的演变的考察，分析统治者如何处理“不加赋”国策与实际“加赋”之间的矛盾，揭示清代赋役附加“税收化”的政策逻辑及其内在困境，为理解清代财政运行机制提供一种思路。

一、“借资民力”与四川“按粮津贴”的缘起

清代四川田赋相对较轻，因此有“川省田赋之轻甲于天下”的说法。但这种局面在晚清发生了逆转。咸丰军兴以后，四川从“受协”省份变为“承协”省份，各种负担以“捐输”的名义纷至沓来。乾隆时期四川岁入 190 余万两，到光绪时期已骤增至 1700 余万两。[④] 其中除了当时普遍征收的厘金之外，四川最为突出的是田赋附加的急剧增加，“按粮津贴”“按粮捐输”“新捐输”以及其他一些临时性捐输层累叠加，大多按粮摊派。据统计，到清末之时，已较田赋定额增加六七倍之多，有的地方甚至增加十几倍。[⑤]

对清代四川田赋的这一变化，前人已经作了较为充分的探讨。民国时期周询就对四川历次加赋进行系统梳理，为后人理解川省税收格局演变提供了清晰线索。[⑥] 在当时清厘附加税的背景下，更多学者将川省“按粮津贴”的推行视为清代田赋附加税的起源。[⑦] 此后研究更趋深入，学者或侧重于中央与地方关系的视角，将其作为财权下移与地方税形成的案例加以考察，或从民众负担的角度，强调其对民间的掠夺及消极影响，或利用巴县与南部县档案等新发现地方史料，对田赋附加与地方社会的变迁进行精细解析。[⑧] 但在四川“按粮津贴”的缘起及其演变的脉络方

---

① 如魏光奇《清代直隶的差徭》(《清史研究》2000 年第 3 期)，山本进《清代财政史研究》(汲古书院，2002 年)，周健《维正之供：清代田赋与国家财政（1730—1911）》(北京师范大学出版社，2020 年)，晏爱红《清代漕粮加赋初探》(《中国经济史研究》2009 年第 4 期) 等。

② 刘文远：《从河工加价摊征看清代加赋的正当化困境》，《中国经济史研究》2022 年第 2 期。

③ 岩井茂树：《中国近代财政史研究》，付勇译，社会科学文献出版社，2011 年，第 68–69 页。

④ 谢树：《三十年来之四川财政》，武汉大学毕业论文，1934 年，第 6–7 页。

⑤ 鲁子健：《清代四川财政史料（上）》，四川省社会科学院出版社，1984 年，第 801–802 页。

⑥ 周询：《蜀海丛谈》，巴蜀书社，1986 年，第 3–8 页。

⑦ 《田赋附加税调查》，商务印书馆，1935 年，第 8 页。

⑧ 代表性成果有：彭雨新等《川省田赋征实负担研究》(商务印书馆，1943 年)，何烈《清咸、同时期的财政》(“国立编译馆”中华丛书编审委员会，1981 年)，彭泽益《19 世纪 50 年代至 70 年代清朝财政危机和财政搜刮的加剧》(《历史学》1979 年第 2 辑)，张芳笠《清代四川田赋附加和摊派》(《财经科学》1980 年第 3 期)，陈锋《清代军费研究》(武汉大学出版社，1992 年)，岩井茂树《中国近代财政史研究》，山本进《清代财政史研究》，梁勇《局绅、盐枭与团民：四川东乡抗粮研究》(《中国社会经济史研究》2008 年第 4 期)，史玉华《清代州县财政与基层社会：以巴县为个案的考察》(经济日报出版社，2008 年)，徐毅《晚清捐税综论——以 1851—1894 年为背景》(《中国经济史研究》2009 年第 3 期)，申学锋《转型中的清代财政》(经济科学出版社，2012 年)，刘增合《太平天国运动初期清廷的军费筹济》(《历史研究》2014 年第 2 期)，倪玉平《从国家财政到财政国家——清朝咸同年间的财政与社会》(科学出版社，2017 年)，赖骏楠《清末四川财政的“集权”与“分权”之争：以经征局设立及其争议为切入点》(《学术月刊》2019 年 8 期) 等等。

面，目前还未见系统梳理，仍有必要加以讨论。

1.“按粮津贴”及“借资民力”

关于“按粮津贴”的起始时间，学界有咸丰四年（1854）、咸丰二年、嘉庆五年（1800）、乾隆金川用兵时等不同说法。其中以咸丰四年说流传最广，因为这一年是“按粮津贴”正式奏准并且连续实行的第一年。如果再细考其缘起，通省按粮摊派并且经过朝廷批准，并非始于此时。咸丰二年四川办理捐输，即以通省按粮摊派的方式进行。清人普遍将嘉庆初年镇压白莲教起义和道光年间镇压峨边彝民起义时的按粮摊派作为“成案”。陈锋更追溯至乾隆金川用兵之际，并指出四川早在雍正年间即有“田赋加征”。[①] 由此可见，虽然“按粮津贴”连续摊征始于咸丰四年，但其制度来源显然要久远得多，是不断演进的结果。

实际上按粮摊派渊源甚远，有学者甚至将田赋附加上推到北宋漕运的“支移之法”。[②] 明清时期，则多与差徭有关。如袁良义所说，清代的一条鞭法改革总体上取得了决定性成功，多数地区“民不知徭役”。[③] 很多原来按里甲或按田赋强征的差徭改为雇募。乾隆帝甚至公开宣称：“我国家从无力役之征。”[④] 但官方所定采买及雇募的例价，往往与市价相差悬殊，特别是在兴举重大工程、进行大规模战争之时，仅用例价无法筹集到所需大量夫役。[⑤] 地方官员为完成任务，必然采取强制签派方法，按粮或按亩摊派。而民间贫富不均，人力不足之家或富有之家多采用“津贴”“帮贴”“帮价”等名义，加价请人代役。这种情况历代多有，清代仍普遍存在，只是在“不加赋”政策背景下，私相帮贴属于禁革之列，朝廷最多是默许而不予以正式认可。

如雍正九年（1731）西北用兵，转运粮饷、军械需要大量夫役。雍正帝曾面谕宁远大将军岳钟琪：“如果脚价有不敷之处，即行加增，毋使民间私相帮贴，苦累地方。”岳钟琪调查得知官府每石每百里给运脚一钱五分，实际运脚需要三钱左右，民间尚需帮贴一钱四五分，奏请加价至三钱，以免帮贴之累。[⑥] 雍正帝没有直接批准，而是借此向陕甘民众进行动员，强调西北用兵必要性以及朝廷对百姓的恩典，称“设兵所以卫民”，因此用兵之时也就“不得不资民力”，指出虽然所有军需都不取办于民，仍“恐不免借资于民力”，期望绅民“欢欣鼓舞，勿懈初心”。[⑦]

在这件上谕中出现两次的“借资民力”，其思想内涵可能来源于儒家有关上古时期“借民力以助公事”的共同体想象。由于其既有汲取民力的效用，又不属于正式赋税，遂成为清代对正赋之外给民间增加“合法”负担的笼统称谓，既包括力役之征，也包括各类捐输、报效，晚清经过朝廷允准的各种加派，在当时多被视为“借资民力”。相比于“私派”“陋规”，“借资民力”有其自身特点：首先，是经过朝廷的许可。其次，是临时性而非常态化，这从雍正帝所说的“不得不”三字就可以体会到。所以每当有“借资民力”的时候，朝廷都强调是“不得已”“偶尔”举办，不可视为常例，以与正赋相区别。再次，“借”之一字更显示其“互助”性质，朝廷从民间“借”取财力，应该通过其他方式予以偿付，所以每次“借资民力”之后，朝廷往往会给予旌奖、议叙或蠲免钱粮等回报。通过这一方式来弱化其掠夺性的“加赋”色彩。但“借资民力”毕竟以官府强制力作为后盾，很难一直保持温情面目而不演变为正式的赋税。四川“按粮津贴”就经历了民间私相帮贴——朝廷允准“借资民力”——国家正式岁入这样的过程。

---

① 陈锋：《清代军费研究》，第 301–302 页。

② 朱偰：《中国租税问题》，商务印书馆，1936 年，第 47 页。

③ 袁良义：《清一条鞭法》，北京大学出版社，1995 年，第 429 页。

④《清高宗实录》卷 164，乾隆七年四月庚寅。

⑤ 郭成康、郑宝凤：《论清代“不加赋”及其对社会经济的影响》，《社会科学辑刊》1995 年第 2 期。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 19 册，江苏古籍出版社，1991 年，第 843–844 页。

⑦《清世宗实录》卷 103，雍正九年二月戊午。

2.“按粮津贴”的“合法化”

四川“按粮津贴”最初是为解决战争期间运输军需所需人夫、马匹等而出现。本来军需运输应由驿站承担，而驿站经过清初改“民当”为“官当”的改革，已经严禁强派民间以及私帮私贴。[①] 驿站额设驿夫、驿马，不足之时可以通过雇买的方式解决。但当应对相对较大的差务，尤其是有重大战事发生之时，官定例价不敷，无力雇买，地方官往往强制摊派，民间就会私相帮贴，或者官府直接摊派银两，雇人应役。四川“按粮津贴”就是在这种情况下产生的。

乾隆十三年第一次金川用兵之时，四川巡抚纪山就奏报面临“雇人价昂，禁私帮则军装贻误，听帮贴则民间赔累”的困境。[②] 对川省民间帮贴的具体情况，钦差大臣班第有细致说明：“民间帮贴，缘内地拨米长运及雇夫出口，俱分派里长，不得不按田起夫，因而有田出银，无田出力，有三四家至十余家帮贴一家者。盘缠、安家，自三四两至十余两不等。”[③] 当时甚至有传闻“里下科派津贴银两，每夫一名竟至四五十两之多”。乾隆帝深感“若不体察情形，妥协料理，民情困惫日久，必生事端”。[④]

派办夫役会给民间带来沉重负担。特别是远役塞外，转运艰难之外，更是充满风险，按例价招募肯定响应无多。班第奏称，因为食物昂贵，站夫所得脚价口粮仅够本人度日，所以“民间不无帮贴”。[⑤] 他虽然否认存在每夫一名津贴四五十两的情况，认为朝廷“给夫脚价口粮宽裕优渥”，但也承认“无如民间里下旧俗，必资帮贴始肯应募”。[⑥] 这显然有为朝廷开脱的用意，也说明当时四川民间帮贴的普遍性。

“帮贴”这种本来苦累民间、为朝廷所禁的陋规，这次用兵之后，逐渐正面化。到事后奏销时，四川总督策楞甚至称，军兴挽运“不得不酌用民力”，“实未尝丝毫有累闾阎”，但因百姓贵贱贫富不同，“按地出夫，贵者富者均其役，贫者贱者任其劳，同井之情，急公之义，于官给脚价安家之外，复有里下帮贴之银”，将其美化为“聚少成多，众擎易举”的盛事。乾隆帝也称“此事所办当属可嘉也”。[⑦]

到乾隆三十六年再次金川用兵时，募夫再次成为难题。钦差大臣桂林奏：“山路崎岖，驮运维艰，悉赖民夫背负。每站需夫，动以千数。此等夫役，皆系各县雇觅”。[⑧] 因为此次分三路进军，所需军营各路台站以及随营背运的所谓“长夫”多达数万人。而在本地递送军粮、军装、火药的“短夫”，临时派拨，更是不计其数。对这些差役，民间往往“帮贴”雇募。如邻水县在乾隆三十六年冬至次年春，四次运粮 2100 石，出夫 631 名，[⑨] 即采取“有力之家量为津贴，无力之民代为充夫”的方式，为便于管理津贴收支及雇募人夫，该县特设公所，选派绅耆主持。这在当时应是普遍做法，以至督抚也认为既然“里下公议，官不经手”，“原应听从其便”。[⑩]

对于“长夫”，开始时采用通省派雇方式，每条粮银 10 两派夫 1 名，粮户或亲身赴役，或

---

① 刘文鹏：《清代驿传及其与疆域形成关系之研究》，中国人民大学出版社，2004 年，第 230–231 页。

② 《清高宗实录》卷 306，乾隆十三年正月乙未。

③ 《清高宗实录》卷 311，乾隆十三年三月是月条。

④ 《清高宗实录》卷 318，乾隆十三年七月乙未。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，乾隆十三年五月三十日兵部尚书班第奏，中国第一历史档案馆藏（本文所引档案，除另有注明外，均藏该馆），档案号：04–01–35–0890–018。

⑥ 来保等编：《平定金川方略》卷 10，乾隆十三年八月己丑，文渊阁四库全书本；《清高宗实录》卷 321，乾隆十三年闰七月是月条。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，乾隆十四年九月十八日四川总督策楞奏，档案号：04–01–01–0176–052。

⑧ 《清高宗实录》卷 895，乾隆三十六年十月辛卯。

⑨ 《宫中档朱批奏折》，乾隆三十七年十月十六日四川总督文绶奏，档案号：04–01–01–0316–032。

⑩ 《宫中档朱批奏折》，乾隆三十八年三月十二日暂署四川总督富勒浑奏，档案号：04–01–01–0325–043。

转雇他人而给以帮贴。[①] 这种不计远近通省派拨的方式，导致夫役逃亡极为严重。乾隆三十七年八月，刘秉恬议奏粮运章程以加强夫役管理，但派夫方式仍旧由军需局按照阖省州县均匀通派。[②] 通省派办必至全省扰动，而且带有强烈徭役色彩，因此乾隆帝断然制止："且因偶一用兵，而令通省百姓疲于奔走"，"断不可行"。经四川总督文绶等议奏，改为先由军队所经之地雇用，如有不敷，则令军需局酌定附近地方协助，距离较远州县则"效子来之义"酌量帮贴。[③]

后来编纂《平定两金川方略》的大臣盛称乾隆帝"不令阖省州县悉行通派"的恩典。[④] 但这次调整没有改变派夫的"徭役"性质，只是将原来一州县之内的民间私相帮贴，扩展到全省范围，强制性仍然是其主要特征。如三十八年需夫役 44 100 余名，就地雇夫只有 3000 名，其余 41 100 名仍要"照粮拨夫"。[⑤] 强制摊派的一个后果，就是在押解途中甚至到站后有大量逃亡，如崇庆州派拨 400 余名，止存夫 80 名。[⑥] 为解决这一问题，除了加强管理和加大惩罚力度之外，还需在制度上有所调整。

乾隆三十八年六月，四川布政使钱鋆因紧急需要，按粮派雇不能满足，就令驿站于附近州县自行动项雇募。乾隆帝朱批："好，所办情况实属可嘉。"[⑦] 此后，由驿站站员就地雇募的逐渐增多。为与按粮派雇的"里夫"相区别，这些站员雇募的夫役被称为"客夫"。[⑧] 由于到站夫役逃亡、病亡情况较多，有的站员甚至移文办夫州县："与其解夫不得实用，不如将帮费解站就近雇用。"[⑨] 是年底，乾隆帝将湖北奏准办理兵差章程交由正在四川受命查案的钦差大臣永德、周煌与四川总督文绶等议奏。湖北章程是将本省办理兵差所需夫马工价等按实际费用先借库项雇买，扣除官定例价之后的剩余部分由通省均摊归款。这显然是徭役货币化的表现，在一定程度上有减轻民众负担的作用。

永德等的议奏作了很大调整，他们认为长夫已经被奏定按粮分派远处出费，近处雇夫，仍应按此办理。其他一切军需米面物料等项的运送所需人夫，改令通省均匀酌派，僻远州县出费帮贴，在距离较近地方按照时价采买雇运。对"官给价脚若干，需帮若干"等具体信息，应当"通行晓示，俾众共知"。如果一时紧急津贴帮费不能凑齐，则先借动库项，之后再催收归款。[⑩]

与湖北章程不同，川省章程只是强调地方应将所承担的差役、官定例价、帮贴数额予以公开，使百姓周知，以免官吏与经手绅士中饱。这与其说是徭役货币化改革，不如说只是将原来民间帮贴给予认可而已。帮贴银两的议派与收支，官府并不经手，仍旧"公举绅士"负责，从而保留"自捐自办"的民间属性。朝廷不用承担"加赋"的恶名，却能坦然享受其利。如大足县共派 17 次，每亩共收钱 390 余文，公举殷实绅约各司其事，也属"士民急公之诚"。[⑪] 这不但使得军兴以后获取人力物力变得理所当然，而且也让地方其他各种差役杂派获得了"合法"的身份。于是就出现了这样一种格局：每当军兴之时应对兵差，就可能有通省"按粮津贴"，但承担其他临时差役，又会有各种临时"帮贴"。前者演变为咸丰以后连续的"按粮津贴"，而后者则以"夫马

① 《军机处录副奏折》，乾隆三十八年闰三月二十八日四川总督富勒浑奏，档案号：03-0545-013。
② 《军机处录副奏折》，乾隆三十七年八月二十二日刘秉恬奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：018071。
③ 《清高宗实录》卷 916，乾隆三十七年九月丙申。
④ 《平定两金川方略》卷 38，乾隆三十七年九月壬子，文渊阁四库全书本。
⑤ 《军机处录副奏折》，乾隆三十八年闰三月二十八日四川总督富勒浑奏，档案号：03-0545-013。
⑥ 《宫中档朱批奏折》，乾隆四十年六月二十四日浙江布政使赴川办军需郝硕奏，档案号：04-01-30-0244-015。
⑦ 《宫中档朱批奏折》，乾隆三十八年六月十二日四川布政使钱鋆奏，档案号：04-01-01-0322-052。
⑧ 《宫中档朱批奏折》，乾隆四十一年十月十六日吏部侍郎刘秉恬、署四川总督文绶奏，档案号：04-01-01-0359-013。
⑨ 《宫中档朱批奏折》，乾隆四十年闰十月初九日定边右副将军阿桂奏，档案号：04-01-01-0346-018。
⑩ 《宫中档朱批奏折》，乾隆三十八年十二月初十日永德、周煌等奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：403027429。
⑪ 《宫中档朱批奏折》，乾隆四十三年正月初二日周煌、阿扬阿奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：403033798。

局”之类的“公捐”继续存在。①

此外这次奏定的章程还为借动款项进行津贴提供了依据。粮户如一时无法交纳津贴，可先由官库借垫，再催收还款。有时是动用州县官库，如果州县解款不及时，驿站站员可先动用其他军需款项雇募夫役，之后再向州县粮户催缴。如松岗站站员冀国勋即加价雇用人夫，收到津贴银 5180 余两，垫用银 25 000 余两。② 据南部县档记载，到乾隆四十二年，南部县尚欠文坪站、梁谷脑站站员代雇夫役垫支银 21 103 两，加上应还司库银，共计 26 782 两。③ 在当时军务紧急、派拨频繁的情况下，由驿站垫支津贴的情况可能比较普遍。到金川之役结束进行奏销之时，四川全省借欠津贴银 196. 8 万余两。因款项较巨，钦差刘秉恬、四川总督富勒浑奏请分期 2—3 年还款，得到允准。④ 但在三年后，乾隆帝特令予以豁免。

3.“按粮津贴”与“不加赋”国策的矛盾

有金川之役的成案，借垫津贴事后归款就有了依据。乾隆五十三年台湾之役，蓬溪县办理官兵回川的兵差，就援照金川办理成规，“按粮津贴”，先借动库银赶办，其中例价不敷之款 5700 余两，事后归还。⑤ 乾隆末年廓尔喀之役中，也采用了这一方式。福康安、惠龄、孙士毅等先后具奏，照金川之例，里民出资津贴，一时难筹可由司库先行垫用，然后陆续归还。⑥ 到战后奏销之时，尚有 89. 7 万余两没有缴清，孙士毅等奏请也仿照金川之例分三年还款。⑦ 这次乾隆帝非但没有“特恩”豁免，反而进行了追究。他声称“历年办理军务，所有运送粮石军火脚价，及绳索包裹各件，无不动支帑项，从未有一草一木派及民间之事，此必系办理军需官员为浮冒开销、借端派累地步”，命孙士毅“将民欠一节详悉查明，据实具奏”。⑧

军机大臣查奏中梳理了金川成案，以及福康安、孙士毅等先后奏准允许里民自行帮贴和借垫库银事后归款的原委，奏称此项“津贴”确为循照旧例办理，只是未必没有浮冒开销、借端派累情弊。⑨ 乾隆帝尚未等到孙士毅的回奏，就发布上谕对“民间帮贴”的说法予以批评，宣称：“国家百数十年以来，除地丁正赋钱粮而外，并无加赋力役之征”，“从未有一草一木，派及闾阎之事”，所谓“津贴”，一定是军需局员所设名目以便浮冒派累，如果是百姓情愿帮贴，为何还有民欠？谕令未完借项由承办督抚司道及局员摊赔，禁止向里民征收。⑩ 稍后孙士毅回奏称此项津贴是各士民等情愿帮贴口外人夫，“系为乡谊起见”。乾隆帝认为所说不实，再次予以驳斥，甚至称：“丝毫不以累及闾阎，尚何借里民等出银帮助？”⑪

在这两件谕旨中，乾隆帝一再强调国家用兵毫不吝惜帑金，没有丝毫累及民间，这样也就没有里民帮贴的必要。所谓津贴，不过是不肖官吏借机中饱而制造的借口。因为是官吏中饱而摊派民间，所以也不存在百姓“乐输”。如果“乐输”，也就不会拒绝亲自应役，更不会有拖欠。嘉庆元年，孙士毅奏报截至奉谕停止摊还之前的几年中仅收到 1100 余两。乾隆帝认为这更加印证“闾阎并非情愿捐输”，所谓“百姓情殷桑梓，踊跃急公之说，竟属虚言”，命令将续收款项

---

① 杨兴梅：《清代四川夫马局的兴革》，《社会科学研究》2020 年第 4 期。

② 《清高宗实录》卷 997，乾隆四十年十一月壬寅。《宫中档朱批奏折》，乾隆四十年闰十月初九日定边右副将军阿桂奏，档案号：04-01-01-0346-018。

③ 《南部县档》，《乾隆四十二年南部县县衙为民欠听拨空旷夫价并借发盘费等项夫价银两事呈保宁府》，四川省南充市档案馆藏，档案号：010200011602。

④ 《清高宗实录》卷 1017，乾隆四十一年九月是月条。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，乾隆五十五年九月二十六日署理四川总督保宁奏，档案号：04-01-12-0226-042。

⑥ 《军机处录副奏折》，乾隆六十年十二月十五日署理四川总督孙士毅奏，档案号：03-1810-001。

⑦ 《军机处录副奏折》，乾隆六十年八月十四日署理四川总督孙士毅等奏，档案号：03-0516-083。

⑧ 《清高宗实录》卷 1486，乾隆六十年九月壬戌。

⑨ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第 18 册，广西师范大学出版社，2008 年，第 802 页。

⑩ 《清高宗实录》卷 1487，乾隆六十年九月乙丑。

⑪ 《清高宗实录》卷 1491，乾隆六十年十一月庚午。

发还原纳各户。[1]而未还的80余万两，则由相关督抚等官员摊赔一半，分三年归还。[2]

表面上看，乾隆帝战时批准而战后予以推翻，颇显反复无常，实则有其内在原因：其一，这种做法体现了统治者当紧急之时从权办理，而事后则回归常态的治理风格，否则乾隆帝完全可以在战争进行期间就禁止而非允准；其二，可能有利用奏销之机对官员和胥吏中饱进行挤压的意图，战争中官吏中饱几乎难以避免，通过严控奏销，虽不能禁绝，却可以威慑奏销中的腐败行为；其三，更重要的原因是，在战争期间"摊派津贴"这类近乎"加赋"的行为，必然会对"不加赋"国策产生冲击，从而损害朝廷信誉，前述似乎矛盾的处理可以让政策重回正常轨道，通过将摊派的责任转移到居中的官员、胥吏等身上，减轻朝廷所承担的压力。实际上乾隆帝何尝不知道例价与市价之间存在的差距，否则战时就应该指出"帮贴"中存在的弊端，也就不存在"不得已借资民力"的说法，更不必等战后才算账。

乾隆帝这么做当然不是为减轻百姓负担考虑。事后处理中，他只对借垫官库未还的部分进行了处理，对已经摊还和直接缴纳并未借垫的部分则丝毫没有涉及。在办理首次金川之役时，他曾经对班第说"将来正运民夫全减方妥"。[3]如果全部免除夫役派征，符合他屡次宣告的"无力役之征"当然最好。但受制于当时的社会经济条件，这显然无法实现。因此他并非真的想彻底禁革民间的各种"津贴"，事实上，正是这些"津贴"为朝廷弥补了官方例价与市价的巨大差额，也正是这些"津贴"为朝廷进行战争、应对其他重大危机在"正赋"之外提供巨额的支持而不损害朝廷的威信。"津贴"之类的"借资民力"发挥了"加赋"的实际功能却回避"加赋"的名义。但在其实质上的"加赋"功能与"不加赋"国策之间，毕竟存在着内在的矛盾。

这一点，乾隆帝并没有回避。在乾隆四十四年那次豁免金川积欠的谕旨中，他表达出自己的顾虑。他解释称：这些借项是民间津贴雇夫等所用，既借官项，"事后自应按限分追"，其言下之意是，缴纳津贴本来就是百姓的义务。但他又说，每年要按地匀派，"是正供之外，又加赋敛，亦甚非政体"，强调按粮摊派具有"加赋"的性质。[4]既然存在矛盾，在实际操作中，就需要予以弥合。乾隆帝对"加赋"的认定是以强制"按粮均派"为前提，如果不是强制而是百姓"急公慕义"主动投献，就与"加赋"有本质区别。在乾隆帝等统治者看来，出自百姓自愿"急公"，才是"借资民力"与"加赋"的本质区别所在。只要出自"急公"，就毫无窒碍。所以每当面临重大危机事件，需要动员民间力量时，仍旧会有各种形式的"借资民力"，危机之后，又会出现类似的政策反弹。

二、"按粮津贴"性质的转变与持续

就在乾隆帝刚刚禁止借垫津贴由民间摊还不久，战事又接踵而来。乾隆六十年镇压苗民起义，川省协济，民间解运繁重，也采用里下自行津贴的形式。嘉庆元年白莲教起义，达州是起义发源地之一,四川自然受到严重影响。朝廷镇压这次起义所用军费远超此前历次战争。"借资民力"也就在所难免，如嘉庆帝所说，"运解粮饷军需等事，亦不无有资民力"。[5]开始时由于是各州县自行办理，难免存在承办官绅滋弊情况，控案时有发生。如何在"借资民力"的同时，又能对弊端有所抑制，就成为官府不得不考虑的问题。嘉道以后，朝廷有关"按粮津贴"的政策由此发生重要转变，总的趋势是加强官方控制，逐渐实现向正式税收的转变。

---

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第1册，广西师范大学出版社，2000年，第75页。

② 《军机处录副奏折》，嘉庆元年二月三十日署理四川总督孙士毅等奏，档案号：03-1810-004。

③ 《平定金川方略》卷11，乾隆十三年八月庚寅。

④ 《清高宗实录》卷1082，乾隆四十四年五月癸巳。

⑤ 《清仁宗实录》卷6，嘉庆元年六月庚寅。

1. 嘉道时期“按粮津贴”“归公办理”

嘉庆四年，纳溪县丁克王、隆昌县曾斗魁等先后赴京具控该县苛派夫价。四川总督魁伦受命查办，又有酆都、江油、温江等县民众到总督衙署控告。这些案件均因津贴摊派而起。魁伦调查津贴原委后奏称，“津贴”之名始于金川用兵，距离战场较远州县民人不愿受雇远出，情愿出资帮贴，使附近民人愿意应募，“地方官亦因有此津贴，舆情踊跃，不致招募掣肘，遂有此项名目”。因为历次办理军需都有津贴，“各州县相沿以为从前奏办有案，即民间亦习惯以为分所应出之项”。只因地方经理不善，多有听任吏役舞弊或绅士中饱等弊。他认为，这种“积弊陋规”本应禁革，原拟通行出示，“将各州县里民津贴一项概行停止”，但考虑到“军需一切挽运夫马例价实有不敷，若将里下津贴遽行停止，各州县承领项下不敷发给，于粮运必立见贻误”，而且此次用兵规模远非金川、廓尔喀之役可比，物价倍昂，“非数倍雇价难令乐从”，因此“未敢将禁止津贴告示遽行发出”。嘉庆帝在此处夹批“甚是”二字，显然对“津贴”存在的必要性有充分认识。魁伦认为“津贴”为办理军需所必需，只要将奖惩规范明确告示，密访严查，违者重治其罪，就可以避免中饱之弊。①

从嘉庆帝的夹批中，不难了解他对“津贴”的态度。在上谕中他更是强调“津贴”的正当性，称“此次剿捕教匪征兵发饷原为百姓身家之计，伊等量力出资输助，自出于急公趋事之诚”，为避免官吏、绅士借此肥己之弊，他谕令魁伦将劣员严参锁拿，中饱多者按律治罪，以使“百姓共知悦服，于公事方为有益”。② 这样，曾被乾隆帝质疑的“津贴”，又回到统治者的视野，其所谓公开告示、加强监管的做法，与乾隆三十八年的章程也有相同之处，已显示出督抚有意将民间自行办理的津贴纳入官方控制的倾向。次年，接任四川总督勒保就采取了将津贴“归公”的行动。

勒保在发给川省民众的告谕中，强调以往津贴由地方官自行按粮摊征，“其中不无滥用侵渔之弊，且又有派帮军营台站夫马，不时换班，民间不无苦累”，他“体察舆情”，下令将派帮各台站的里夫里马全部裁革，未遭兵灾的川西、川南及川东北等安静地方，由绅民按照名下条银“自出己资，量力输将，以补军需例价之不足”。③ 裁革夫马差役，按粮摊征津贴，显然是徭役货币化的举措，同时也是明确的“加赋”。而在给皇帝的奏折中，勒保强调的却是经费“倍形支绌”，“办理军需，惟有民间津贴”，而“川省民田宽广，赋比他省较轻，量加津贴，尚属可行”，显然并非为均役考虑，而是为了补充军需不足，将地方自行办理的津贴纳入官方控制之下。嘉庆帝虽然提醒“不可专恃此项办贼”，但也以“该省军需浩繁，不能不稍资民力”予以批准。④ 但这样由官府直接派令摊征津贴，更与“加赋”无异。所以当时并未使用“摊征”的字样，而是用“捐输”的说法以示区别。有时甚至直接称之为“军需捐输”。⑤ 既然是捐输，就不能持续摊派。所以嘉庆帝稍后发布的谕旨中，就表示“再以津贴应用，取给于民，益觉于心不忍”，命勒保通盘筹算，如果饷银足够本年之用，“则前此津贴之说自可暂行停止”。⑥

捐输津贴并非全省通派，毗连少数民族、素来贫瘠的二十余州县免于捐输。这一点为后来所继承，并根据情况有所增减。此次在 86 个厅州县分摊市平市色银 115. 5 万余两，据称“民人谊切桑梓，急公尚义，实属可嘉”。从嘉庆五年九月开始征收，截至嘉庆六年二月，已收银折合库平库色银 47 万余两。⑦ 到六年底共收银折合库平库色银 822 185 两。鉴于“民力尚可支持，民

---

① 《宫中档朱批奏折》，嘉庆四年十二月初八日四川总督魁伦奏，档案号：04-01-11-0006-006。

② 庆桂等编：《剿平三省邪匪方略》正编卷 138，嘉庆四年十二月十八日，嘉庆武英殿刻本。

③ 嘉庆《四川通志》卷 66《食货 · 徭役》，嘉庆二十一年刻本。

④ 《清仁宗实录》卷 69，嘉庆五年六月壬戌。

⑤ 关于嘉庆年间的军需津贴问题，参江晓成：《清代捐输研究（1644—1850 年）》，中国人民大学博士论文，2017 年，第 148-154 页。

⑥ 《剿平三省邪教方略》正编卷 185，嘉庆五年六月十三日。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆六年四月初四日四川总督勒保奏，档案号：04-01-35-0623-059。

情亦为踊跃”，勒保于是奏请嘉庆七年“续捐”一次。[①] 嘉庆帝在谕旨中表示该省民人“洵属急公可嘉”，命勒保查明奏请蠲免地丁钱粮。[②] 不久勒保奏报蠲免州县名单，嘉庆帝态度却有了变化，谕旨中追问陕甘、湖北等省军需没有累及民间，“何以川省百姓独有津贴？”命勒保将未收银 15 万余两停止征收，“此后不准再有津贴”。嘉庆帝之所以会有这样的转变，正如谕旨中说，是因为“大功将次告蒇，一切善后需用之项均属充裕”。[③]

勒保这次“按粮津贴”虽然打着裁撤夫马徭役旗号，但实际是为解决经费困境，所以并不是一次真正的差徭“改章”。这从收入津贴的流向就可以看出其真实目的。第一次摊派收入约市平银 115. 5 万两，第二次摊派 116. 9 万两，留存本地帮办军务公用以备例价不敷的，仅有 17. 5 万两及 13. 9 万两，其余部分都收缴司库“作正支销”。[④] 留存本地那部分款项对应的是被裁革的“里夫里马”，而归入司库部分才是勒保这次摊派的主要目的。所以等战事结束，津贴免征之后，裁撤“里夫里马”的告谕也就成为一张废纸。地方为供应大员往来差役等费，都以“夫马价”的名义按粮科派。嘉庆十六年御史韩鼎晋曾奏请禁革。[⑤] 时任四川总督常明奏称：“里民公捐夫马由来已久，若遽行裁革，恐滋贻误”，“实有难于裁革之势”。[⑥] 于是不了了之。此后“夫马局”作为川省民众一项沉重负担，一直持续到清末丁宝桢改章时期。

由于几次“按粮津贴”均与军务有关，只要有战事发生，就有相应的差徭，就会有津贴。嘉庆帝所说的“不得再有津贴”注定会落空。“达州成案”也成为川省通省摊派的一个重要依据。道光十五年（1835）为镇压峨边彝民起义，四川总督鄂山即奏明仿照此案，先由官员倡捐，然后在省内 111 州县按亩摊派，共派银 130 万余两，各州县按每条粮银 1 两摊派 2–3 两不等，实收市平市色银 82 万余两。[⑦] 此次摊派引发了多起上控案件和多位御史的揭参。道光帝虽然派吏部尚书汤金钊等前往清查，最后的结论是“该省办理军需均属绅士踊跃输将”，“该督等所办并无不合”，只是以其他轻微罪名将提出通省摊派之议的布政使李羲文革职草草了事。[⑧]

显然道光帝对通省摊派持认可态度。到道光十九年，四川总督宝兴为筹议防边经费，以“实一无闲款可筹”，再次援照金川以来的历届“成案”，奏请“仍资民力以期集事”，每条粮银 1 两津贴 2 两，摊征 100 万两。[⑨] 道光帝谕旨中说“以地方津贴之项办理地方之事，原无不可”，已经表明倾向性。但受前几年连续不断的京控大案的冲击，还是保持了一定谨慎，提醒必须“熟筹深虑，计及久远”，命宝兴考虑“是否人尽乐输，不至病民”，“详晰妥议，由驿覆奏”。[⑩]

宝兴在覆奏中称“川省田赋之轻甲于天下”，强调每次按粮津贴，绅民都“踊跃输将”。至于道光帝所担心的控讦之案，他认为“多系刁劣之徒怀私挟制，拨弄兴讼，并非粮户出告”，因此百姓“自当乐输，断不致于病民”。[⑪] 军机大臣与户部议奏时也承认“该省额赋最轻，小民久沐厚泽深恩，输将可期踊跃”，但认为与“藏富于民”的治国理念相悖，特别指出“办理军需借资民力，尤不可率以为常”，建议“与其按亩加课，为补救之方，曷若借帑生息，为经久之计”，

① 《宫中档朱批奏折》，嘉庆七年正月初十日四川总督勒保奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：404007158。
② 《宫中档朱批奏折》，嘉庆七年三月十二日勒保奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：404007604。
③ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆七年三月十二日军机大臣字寄四川总督勒保，台北“故宫博物院”藏，档案号：404007753。
④ 《军机处录副奏折》，嘉庆十年二月十二日四川总督勒保奏，档案号：03–1834–108。
⑤ 《军机处录副奏折》，嘉庆十六年四月十八日掌云南道监察御史韩鼎晋奏，档案号：03–2499–012。
⑥ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十六年六月十一日四川总督常明奏，档案号：04–01–01–0535–049。
⑦ 《宫中档朱批奏折》，道光十六年七月初一日吏部尚书汤金钊等奏，档案号：04–01–01–0775–058。
⑧ 《清宣宗实录》卷 287，道光十六年八月癸丑。
⑨ 《军机处录副奏折》，道光十九年三月二十八日四川总督宝兴奏，档案号：03–2984–008。
⑩ 《清宣宗实录》卷 321，道光十九年四月乙酉。
⑪ 《军机处录副奏折》，道光十九年五月十一日四川总督宝兴奏，档案号：03–3023–020。

于正项中借拨 100 万两，其中 60 万两作为生息基金，所得息银作为每年防务经费。得到允准。[①]

这次免于摊征，据说与户部尚书何凌汉的反对有很大关系。[②] 主要原因恐怕还是情况并非紧急，经费压力也不像前几次那样严峻，朝廷尚可从容筹措。而一旦面临重大战事，还是会陷入军需差徭——例价不敷——民间津贴的循环。如果说乾隆朝按粮津贴主要针对例价与市价差距的弥补，嘉道时期的通省摊派则变成了以“津贴”名义筹集军费的举措。只是在“谊切同仇”，以本省之事“自应即由本省筹备”的“受益原则”的语境下，摊派所得还限于本省使用。但随着战争规模的扩大，在国家财政极端支绌情况下局面又会有所变化。

2. 咸丰朝“按粮津贴”的持续化

太平天国起义后，清廷面临生死存亡的严峻危机，所以“财政的主体职能变成了围绕如何搜刮更多的税源展开”。[③] 由于厘金的创始和推广，清代财政格局从直接税为主向间接税为主转变。与此同时，各种具有强制性的田赋附加纷纷出现。四川“按粮津贴”也从原来的临时举措走上了“税收化”的轨道。

咸丰元年十月，因“粤省军需孔亟”，户部奏准劝谕各省商民出资助饷，捐款多者由督抚“专折保奏”。[④] 劝捐的主要地区是尚未遭受战火的山西、陕西、河南、四川等省。[⑤] 四川总督徐泽醇接到户部咨文之后，在全省劝捐，到第二年二月，官捐 14 万余两，民捐 30 万余两。其民捐部分，即仿照达州和峨边“成案”办理。据称之所以采用按粮捐输的办法，是因为川省殷商富户较少，但地广赋轻，百亩之田丁粮不过一两四五钱上下，百姓“食毛践土二百余年，世受国家厚泽深仁，沦肌浃髓，图报末由”，此次情愿按亩捐输，“出于至诚”，督抚也“未便遏其急公报效之忱”。[⑥] 咸丰帝对此予以认可，并表示“各属绅民有捐输较多者，随时奏请优加奖励”。[⑦]

嘉道时期的“按粮津贴”虽然目的也是筹集经费而非对民间自行津贴的“改章”，但主要是为满足本省需求。咸丰二年的这次按粮捐输则是为了镇压外省太平军的需要。这一微妙变化，在以后的历次捐输中表现得越来越突出。从性质与功能看，这次所谓的“捐输”与后来持续的“按粮津贴”并无区别，实际上嘉道时期的“按粮津贴”当时即被视为“捐输”。不过这次因为与其他省份一同进行，其“捐输”色彩更为明显。朝廷也加大了激励，对于捐输数量较大者赏给职衔，优加议叙，捐输达到一定数额，相关州县可以“推广中额、学额”。[⑧]

与浩繁军需相比，这次捐输不过是杯水车薪。咸丰三年十月，国子监司业崇福提出了“借征钱粮”的建议。咸丰帝考虑到“宽筹兵饷不能不借资民力”，命山西、陕西、四川三省借征咸丰四年钱粮，冬季开征，次年春全完，秋季再接征咸丰五年钱粮，等战争结束，三省停征一年。[⑨] 谕旨发出不久，就先后收到六七份奏折，或建议停征，或强调某省情况特殊应加变通，多是籍贯为某省的官员为本省伸张利益。四川籍御史伍辅祥就反映本籍上年劝捐即按地亩加一倍摊派，如果今年在借征之外继续按亩捐输，就相当于在正赋之外增加了一倍借征、一倍续捐，则“合一岁而三征矣”。他建议借征一年，将续捐免于全省摊派，只在富户中酌量捐输。[⑩]

时任四川总督裕瑞奉命覆奏，认为应当“免预征，仍行津贴”。他的理由是，川省每年岁入

---

① 《军机处录副奏折》，道光十九年六月初五日军机大臣穆彰阿等奏，档案号：03-3023-024。

② 《清史稿》卷 374《何凌汉传》。

③ 倪玉平：《从国家财政到财政国家——清朝咸同年间的财政与社会》，科学出版社，2017 年，第 93 页。

④ 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》第 1 册，广西师范大学出版社，1998 年，第 454 页。

⑤ 《清文宗实录》卷 56，咸丰二年三月甲子。

⑥ 《宫中档朱批奏折》，咸丰二年二月二十六日四川总督徐泽醇奏，台北“故宫博物院”，档案号：406001937。

⑦ 《咸丰同治两朝上谕档》第 2 册，咸丰二年三月二十二日，第 103 页。

⑧ 《清文宗实录》卷 91，咸丰三年四月乙酉。

⑨ 《清文宗实录》卷 110，咸丰三年十月戊戌。

⑩ 《军机处录副奏折》，咸丰三年十一月二十四日陕西道监察御史伍辅祥奏，档案号：03-4408-156。

无多，支出款项数额甚巨，以往每年都必须由邻省协济二三十万两，但近年各省办理防剿，“不能协济川省已有明证”，而同时川省奉命协济他省的各种费用却不断增加，咸丰四年户部指拨的就有 93 万两。他认为“设兵原以卫民”，川省百姓“素尚好义”，嘉庆、道光年间就曾办理按粮津贴，上年捐输也是按粮摊派，现在筹款艰难，“非劝民间按粮津贴，断难接济要需”。借征与津贴“实皆借资于民”，为何用“津贴”而不用“借征”之名？他解释是：“川民所习闻者津贴，而不知有预征，盖津贴屡行于昔，而预征始创于今，循行津贴，士民不过视为报效之常，举办预征，闾阎转致惊为见闻之异”。因此他建议川省免于借征，而仍旧采取“按粮津贴”形式。为避免书吏中饱之弊，他强调应由地方官选派公正绅耆设立公局，而不假手书役，“如此变通办理，无预征之名，而收输助之实”。摊征时按每条粮 1 两摊征库平银 1 两，随同地丁正赋一起交纳。除去一些免征地区，每年收银 60 余万两，一半解充京饷，一半留供明年饷糈。① 咸丰帝予以批准，但驳回其将此项津贴留省一半的请求。②

裕瑞这次奏请是川省“按粮津贴”税收化过程中的重要标志，主要表现在：其一，彻底脱离了原来应对军需例价不敷的“津贴”的本义，而纯粹为了增加官方支配的收入；其二，增加收入的目的，既为了应对朝廷的指拨需求，也满足增加本地支出的需要；其三，没有设定期限，朝廷发布的“借征”只是一年，但此次按捐输办理，如果川省入不敷出的局面没有改变，就需要持续“津贴”，从而为后来的持续化埋下伏笔。以官方强制的方式持续地摊派民间，名义上仍视之为“捐输”，实际已经向正式税收转变。只是在“不加赋”国策之下，无论朝廷还是督抚都没有也不必将其作为税收解释。所以还保持了“借资民力”的“不得已”的“临时性”特点。其持续化是通过每年都由总督向皇帝专折奏请并得到“例行性”批准来实现的。

到咸丰四年十月，“按粮津贴”已收缴 52. 8 万余两，据称“腹地州县尚属踊跃”。十一月份，署四川总督乐斌在奏折中沥陈“军兴数载，需用浩繁，中外库藏均已搜罗殆尽”，“奉部指拨各省兵饷调解军火等项纷至沓来，实有应接不暇之势”，强调“除借资民力之外，实属无术生财”，奏请咸丰五年再行按粮津贴。咸丰帝命户部议奏。③ 管理户部事务大学士贾桢等在回奏中称，“征收按粮津贴，诚属权宜缓急之计”，应允其所请，“以济要需”，但应“婉言告谕，俾民间皆知暂资军实，即以永保民生，并非作为成例”。④ 这里强调“暂资”而非“成例”，显然是避免民间产生“加赋”的印象。可是只要前面所述的前提存在，就可以一直“借资”下去。以后每年的特定时间，四川总督都会专折奏请“续捐”或称“再办”一年，所述理由，有时文句完全雷同。最初几年，皇帝还特降谕旨，表示“借资民力”，“原系不得已之举”，告诫地方官“毋令不肖官吏借端需索，致滋扰累”。⑤ 到后来，只是在朱批中批一句“着照所请，该部知道”，甚至只有“该部知道”四字。

除此之外，如果说“按粮津贴”与正式赋税还有区别，就在于其保留了“捐输”请奖的特点。咸丰三年，为激励捐输，咸丰帝命将捐银较多的山陕川三省酌加乡试中额，捐银较多州县酌加学额，并议定章程，此后稍加变通，在全国推广。如规定一省捐银 10 万两加文武乡试中额 1 名，一厅州县捐银 2000 两加文武学额 1 名，一省捐银 30 万两加文武乡试定额 1 名，所加各额均以 10 名为限。⑥ 按粮捐输、津贴与地丁正赋一样，都有当年未完之后续缴的情况，续缴银数与当年加广学额剩余银数累计起来，可以在下次奏请时汇总计算，再请加额。如初次办理

① 《宫中档朱批奏折》，咸丰三年十二月十八日四川总督裕瑞奏，档案号：04-01-35-0964-016。
② 《清仁宗实录》卷 118，咸丰四年正月戊午。
③ 《军机处录副奏折》，咸丰四年十一月二十日署理四川总督乐斌奏，档案号：03-4344-045。
④ 《宫中档朱批奏折》，咸丰四年十二月二十七日大学士管理户部事务贾桢等奏，档案号：04-01-35-0965-054。
⑤ 《清文宗实录》卷 185，咸丰五年十二月甲午。
⑥ 张瑞龙：《中央与地方：捐输广额与晚清乡试中额研究》，《近代史研究》2018 年第 1 期。

加广时，按粮捐输收到865 690两，加广举额8名，余银65 694两，而到咸丰五年初，又续收87 537两。于是当总督乐斌奏请时就将其与咸丰四年按粮津贴595 041及其他捐项，汇总758 998两，申请加广文武举额各7名，又按前后总计捐收155. 8万两，申请增加文武乡试定额5名。[①] 以后也基本按照这样的方式办理。四川由于津贴、捐输的持续化，即使其他省份已经停止广额，朝廷也一直给予其这项"特权"，科举废除之后，则改以增加"优贡"名额。显然是为了在按粮津贴、捐输实质上已经税收化的情况下，保留其"捐输"仅余的一丝痕迹。

三、"按粮津贴"税收化及其困境

咸丰年间，"按粮津贴"对于增加川省财政收入至关重要。根据表1统计可知，自咸丰四年到咸丰十一年，8年共计征收430万余两，如果算上咸丰二年那次按粮"捐输"，则达500多万两，而同期其他各种捐输总计不到300万两（见表2）。相比之下，带有强制性的"按粮津贴"在增收效率上显然要较其他自愿捐输高得多，堪称"不改变税额或税率的情况下，实际提高税收的便捷方式"。[②] 越是这样，财政日益困窘的朝廷和地方官府对此就会更加依赖。咸丰中期以后，随着云南杜文秀起义的波及，以及太平军石达开部入川，四川也成为战乱之地，军需浩繁，新的加派又接踵而来。

表1　嘉庆至咸丰朝"按粮津贴"统计表　　单位：两

津贴时间	津贴数额	津贴时间	津贴数额
嘉庆六年	866 110	咸丰六年	464 823
嘉庆七年	872 709	咸丰七年	499 500
道光十五年	820 161	咸丰八年	633 500
咸丰二年	865 694	咸丰九年	615 370
咸丰四年	595 041	咸丰十年	491 430
咸丰五年	643 461	咸丰十一年	484 170
		合计	7 728 215

资料来源：《军机处录副奏折》《宫中朱批奏折》，档案号3-1834-108、04-01-01-0775-058、04-01-01-0858-080、04-01-01-0862-047、03-4302-028、03-4428-005、03-4312-004、03-4320-017、03-4456-086、03-4680-102；台北"故宫博物院"藏朱批奏折，档案号124569。这些数据大多包括续缴以往积欠，反映的是当年缴纳的所有津贴，而不能准确反映当年应缴津贴的完成情况。另外，嘉庆朝两次津贴数据中只计收入司库部分，尚有留存部分未计入。

表2　咸丰朝四川各项捐输、变价收入汇总表　　单位：两

款项名称	起止时间	款项数额
普律捐输	咸丰四年至七年	7. 8万
官民捐输	咸丰二年至六年	140余万
两湖捐输	咸丰九年至十年	50余万
本省绅民捐输	咸丰十年	30余万
按粮捐输（即下文所谓"按亩捐输"）	咸丰十一年	50余万
米谷捐输	咸丰十一年	9万
提用边远等项生息	咸丰十年	30余万
社济仓谷变价	咸丰十一年	20万

资料来源：《军机处录副奏折》，同治三年三月十五日四川总督骆秉章奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：095660。

1. 同光时期田赋加派的失控

据《蜀海丛谈》记载，咸丰末年"川省兵乱日亟"，地方举办团练以谋自卫，所需款项，

---

① 《宫中档朱批奏折》，咸丰五年三月二十七日兼署四川总督成都将军乐斌奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：406005777。

② 山本进：《清代财政史研究》，第41-42页。

"由有业之家按地丁底数加派"，少者一二倍，多者六七倍，名曰"捐输"。[1] 这笔沉重负担当然引起了反弹。率军入川镇压太平军的四川总督骆秉章以"吏治为筹饷之本"为由弹劾布政使祥奎，指称他因军饷支绌，在津贴之外每粮加派 5 两为"按亩捐输"，地方官"日务敲扑"，致使百姓聚众相抗，渠县、广安、达县、巴州、营山、东乡、南汇、通江等地发生围城事件。[2] 朝廷令骆秉章详查，但用语颇为暧昧："津贴之外，加派五两，是否归公？如有侵蚀入己情事，即奏请治罪。"[3] 只问津贴之外的加派是否归公，不问加派本身是否有罪，这一方面有为祥奎开罪的倾向，同时也变相承认津贴之外加派并不禁止。

体会此点，骆秉章在覆奏中将责任几乎完全推给了聚众抗争的百姓，称祥奎是因为钱粮津贴不足兵勇口食，才会同防剿局通饬各属劝民按亩捐输，"其实捐至四五两者仅有数县，余则捐一二三两不等，均经拨充兵饷，有案可稽，并未侵蚀入己"。没有入己，也就不需治罪。其错误在于"不体察民隐，悉心筹划"，致使"刁衿恶棍聚众抗捐"，属于办理不善，最后只给予革职永不叙用的处分。[4] 而骆秉章本人也并没有取消这项新增的"捐输"。

当时以捐输的名义而直接按亩摊派所在多有，如江苏、安徽等省的亩捐，云南、贵州的厘谷、义谷，广东的沙田捐等，都采用"变相勒增田赋的方式"。[5] 但这种直接向所有粮户摊派的方式，因其明显的"加赋"性质最易遭受质疑。同治元年（1862），御史陈廷经等奏请核定抽厘章程，奏请将厘捐之外的指捐、亩捐、树捐、房捐等名目一概禁止，得到批准。按亩捐输尤在禁止之列。[6] 八月，协办大学士倭仁奏报河南捐输勒派"诛求无厌"的严重情况，朝廷颁谕重申"军兴以来需饷浩繁，各直省捐输抽厘，借资民力，实朝廷万不得已之举"，警告地方官借捐输抽厘名目加征勒派，中饱私囊，将予严参治罪。[7] 十月，朝廷又重申"常赋之外，从无苛派，近因各路用兵，直省绅民感朝廷二百余年厚泽深仁，捐输军饷，踊跃争先"，将所有"捐输"都解释为绅民感念皇恩的自愿行为。百姓既然乐于捐输，"朝廷借资民力，必当立予奖叙"，敦促各地督抚"迅速查明，核给奖叙"。[8] 显然是想通过强化"借资民力"与"朝廷奖叙"的对应关系，来淡化强制捐输的加赋性质。

此后有不少官员借抨击捐输中的贪腐奏请清厘各种捐项。如顺天府府丞卞宝第就具折请彻底清厘江北捐款。[9] 御史丁寿昌也奏称"亩捐一项尤为病民"，从不造册报销，"归于军需者十之二三，归于官绅者十之七八，竭百姓之脂膏，供贪污之囊橐，使国家受加赋之名，官绅获肥己之实"，认为即使其他捐厘等项不停，也应停止亩捐。[10] 禁止亩捐一时成为舆论热议话题。如顺天府尹蒋琦龄奏请按亩派费招募兵勇，湖北巡抚严树森遵旨覆陈时说，"若明示以按粮派费，小民无知，疑为加赋，势必哗然"。[11] 朝廷遂以"摊派民间，势将疑为加赋"予以驳回。[12]

"按粮津贴"按理也在禁止之列。骆秉章奏请接续摊派的奏折中，强调四川太平军与云南起

---

① 周询：《蜀海丛谈》，第 4–5 页。

② 《军机处录副奏折》，咸丰十一年九月十五日四川总督骆秉章奏，档案号：03–4164–095。

③ 《清穆宗实录》卷 4，咸丰十一年九月庚子。

④ 《军机处录副奏折》，同治元年六月十一日四川总督骆秉章奏，档案号：03–4600–043。《清穆宗实录》卷 31，同治元年六月壬戌。

⑤ 彭泽益：《19 世纪 50 年代至 70 年代清朝财政危机和财政搜刮的加剧》，《十九世纪后半期的中国财政与经济》，中国人民大学出版社，2010 年，第 123 页。

⑥ 《军机处录副奏折》，同治元年五月十五日署理漕运总督吴棠奏，档案号：03–4934–050。

⑦ 《清穆宗实录》卷 36，同治元年八月壬子。

⑧ 《清穆宗实录》卷 45，同治元年十月壬午。

⑨ 《军机处录副奏折》，同治元年十一月二十九日顺天府府丞卞宝第奏，档案号：03–4935–076。

⑩ 《军机处录副奏折》，同治二年三月初一日福建道监察御史丁寿昌奏，档案号：03–4846–019。

⑪ 《宫中档朱批奏折》，同治元年八月初三日湖北巡抚严树森奏，档案号：04–01–16–0172–132。

⑫ 《清穆宗实录》卷 37，同治元年八月丙寅。

义军相互联合，防剿费用繁多，经费已“搜括无遗”的严峻形势之外，又重复川省赋薄徭轻甲于天下，“民人等久沐圣泽，无不好义急公”的旧调，仍请劝办按粮津贴。同时他建议将各州县所设夫马局之外一切摊派经费“概行禁革，不许再以名色添派丝毫”，这样“士民等既免种种科派之累，自必益急奉公之心”。① 朝廷回复称“但使筹画妥协，自不妨照议办理”，予以批准。② 祥奎因之去职的“按亩捐输”也没有取消。据御史刘庆奏称：祥奎因亩捐参撤后，“人心颇为一快”，但之后“仅改按亩之名为按粮，每州县加派七八万两”，“以致民不堪命，众怨沸腾”，请“亟加查禁”。③ 骆秉章遵旨回奏中则再次强调频年用兵，川省每年兵饷增至二三百万两，邻省自顾不暇，难以协济，不得不就地设法勉强支撑，“贼匪一日不平，民生一日不安，故捐输亦属□万不得已之举”。他只是将新的捐输改为“专劝富家大户，并不累及贫民”，改亩捐为绅捐，“不准按亩按粮摊派，致使累及下户”，中下小户“未经派累，皆大欢喜”。④ 但实际上，其征收之法，主要还是“按粮摊定，随粮开征”，只是相对“按粮津贴”更为复杂，先根据年岁丰歉预算总额，然后分配于各地，“区别等级，定期纳付”。⑤ 这项捐输又称“绅民捐助军饷”或“常捐输”，此后也是每年奏请续捐，朝廷例行性批准，直至清亡。摊派数额每年多达 180 万两以上，较之地丁增加二倍有余。相比之下，“按粮津贴”的负担倒显得可以忽略了（见表 3、表 4）。

表 3　咸同年间四川津贴、捐输及厘金收入汇总表　　单位：两

款项名称	起止时间	款项总额
按粮津贴	咸丰四年至同治十二年底	12540 674
各案捐输	咸丰二年至同治二年	4712 828
绅民捐助军饷	同治元年至同治十二年底	14839 117
盐货厘金	咸丰五年至同治十二年底	21103 996
洋药厘金	咸丰九年至十一年冬	1167 814

资料来源：《军机处录副奏折》，光绪元年九月二十四日四川总督吴棠，档案号：03-6593-067。

表 4　同治年间“按粮津贴”征收数目表　　单位：两

摊派时间	该年收缴总数额	收缴当年摊派数额	续收历年数额
同治元年	622 221	389 232	232 988
同治三年	597 784	468 737	129 047
同治四年	523 462	490 796	32 666
同治五年	518 319	483 169	35 150
同治六年	568 453	456 070	112 382
同治七年	646 717	505 762	140 955
同治八年	519 508	492 392	27 115
同治九年	540 260	423 288	116 972
同治十一年	423 857	365 827	58 030
同治十二年	596 954	402 401	194 552
总计	5557 535	4477 674	1079 857

资料来源：《军机处录副奏折》《宫中朱批奏折》，档案号为 03-4793-040、03-4803-009、03-4627-050、03-4817-026、03-4823-049、03-4828-065、03-4834-053；台北“故宫博物院”藏录副奏折，档案号 104776、100700。同治二年、十年、十三年数据尚缺。光绪、宣统时期的数据，可参见鲁子健《清代四川财政史料（上）》中的统计，本文不再列入。

“按粮津贴”“按粮捐输”事实上早已突破了“不加赋”政策底线，只要经费不足，民间“乐输”，就可以一直“借”下去。如果有新的需求，又会有新的摊派。光绪二十七年（1901），

① 《军机处录副奏折》，同治元年十二月二十四日四川总督骆秉章奏，档案号：03-4793-040。

② 《清穆宗实录》卷 57，同治二年二月庚辰。

③ 《军机处录副奏折》，同治元年十二月二十二日御史刘庆奏，档案号：03-4845-038。

④ 《军机处录副奏折》，同治二年四月初一日四川总督骆秉章奏，档案号：03-4897-097。

⑤ 《清代四川财政史料（上）》，第 320 页。

为了偿还庚子赔款，又有了更“新”的“捐输”，四川每年摊派220万两。[①] 此后甚至连所谓的“昭信股票”也采取按粮摊派的办法。[②] 如周育民所说，四川成为近代农业负担增加最快的省份，“说明在太平天国时期的筹款方式已经形成为当地的一种财政习惯”。[③] 川省基于田赋的加派，从而呈现出“失控”的局面。这也是“借资民力”在逻辑上的一个结果，因为没有税收的“法定化”“定额化”的刚性制约，只要存在“不得已”的情况，只要有“民力”可借，民间又缺乏有效的抗争手段表达“不同意”，就会让官府以“乐输”为借口一直“借资”下去。

2. 围绕“按粮津贴”的异议与抗争

面对愈演愈烈的田赋加派，民间不可能总是“乐输”，而且这些加派由于缺乏有效监管，官绅勾结从中舞弊几乎无从避免。所以自通省摊派开始，四川民众就采用不同方式进行抗争。来自普通民众的抗议最初多采用上控的方式。嘉庆七年，定远县吴添祥等赴京具控军需津贴，据勒保复审，定远县自乾隆六十年至嘉庆七年共收过津贴银10.3万两，钱1.4万千文，因绅士管理不善，确有“挪借”现象，而“并无借差勒派浮收肥己情弊”。[④] 吴添祥等控告“虽事出有因”，但“不查明底里辄行赴京控告”，被判杖责八十枷号两个月。可见从“按粮津贴”摊派开始，清廷就堵塞了民间申诉的渠道。此后每有控案，也都按类似方式办理。

道光十五年的通省摊派引发了数起京控案件。大竹县民人胡泽裕、冷希燕，峨边厅民人徐帼林等先后赴都察院控告地方官违例催科，借端勒派。[⑤] 给事中朱逵吉与这些控告相呼应，奏称“四川省摊派津贴，不肖州县借端毒民”，“来京所控之辞均系实在情形”，如巴州知州薛际清摊派津贴，地丁每亩加征3两，大竹县摊派津贴，知县郭梦熊带兵督催，几至生变等。[⑥] 道光帝特命汤金钊等作为钦差前往彻查，处理结果是这些地方官不过是“办理不善”，控告者无一例外都以“诬告”获罪，受到充军或杖徒的处罚。[⑦] 光绪二年，川省民人刘道生赴京控告，称该省“各捐名色不一”，“地丁一两加征至十二三两之多”。御史文明认为“虽措辞不无牵砌，然亦未尽子虚”，奏请查禁川省劝捐流弊。[⑧] 然而暂护四川总督文格奉旨确查，追究的却是京控背后有无“主使”。[⑨]

这样一味压制而非纾解，必然会积聚矛盾，导致更激烈反抗。如前文提及的由于祥奎加派捐输，爆发十二州县百姓聚众围城事件，骆秉章参革祥奎，委员安抚，民众才陆续解散，“不然一波未平，一波又起”。[⑩] 光绪元年，东乡县爆发袁廷蛟聚众抗粮为官兵残酷镇压，死伤无辜百姓千余人的惨案。其中虽有绅士利益纠葛，但实亦因津贴、捐输征收引起。[⑪] 籍隶四川的前两江总督李宗羲说，东乡历次加派，每粮银1两要缴钱“十三串三十文”，官绅通同浮收，“民不堪命，怨声沸腾”。[⑫] 四川学政张之洞也揭出此案的深层根源：“滥杀由于误叛请剿，误叛请剿由于聚众闹粮，聚众闹粮由于违例苛敛。”[⑬] 在不断叠加的“合法”借资民力与非法的官绅舞弊多重压

---

① 《清代四川财政史料（上）》，第321-322页。

② 《军机处录副奏折》，光绪二十四年七月初六日御史张承缨奏，档案号：03-9534-058；光绪二十四年十一月二十六日御史余诚格奏，档案号：03-5617-040；《清代四川财政史料》（上），第798-799页。

③ 周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社，2000年，第162页。

④ 《录副奏折》，嘉庆七年二月初七日四川总督勒保奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：404007346。

⑤ 《清宣宗实录》卷270，道光十五年八月丁卯；卷274，道光十五年十一日乙巳。《宫中档朱批奏折》，道光十五年十一月二十日理藩院左侍郎隆文等奏，档案号：04-01-01-0771-008。

⑥ 《军机处录副奏折》，道光十六年四月初九日给事中朱逵吉奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：070640。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，道光十六年七月十六日吏部尚书汤金钊等奏，档案号：04-01-01-0781-017。

⑧ 《军机处录副奏折》，光绪二年四月十五日掌京畿道监察御史文明奏，档案号：03-6526-051。

⑨ 《宫中档朱批奏折》，光绪二年十月二十八日暂护四川总督文格奏，档案号：04-01-08-0051-001。

⑩ 钟琦：《皇朝琐屑录》卷27，转引自《清代四川财政史料（上）》，第707页。

⑪ 关于事件经过，参梁勇：《局绅、盐枭与团民：四川东乡抗粮研究》，《中国社会经济史研究》2008年第4期。

⑫ 《清代四川财政史料（上）》，第714页。

⑬ 《清代四川财政史料（上）》，第715页。

力之下，四川吏治败坏，民生困窘，以致连总督黄宗汉都为之震惊："川省吏治，坏不可言，百姓不见天日矣。津贴则县县发财，全省成书差鱼肉百姓世界，耳不忍闻，目不忍见之事，至今日开眼。"① 民众积聚的不满总会有爆发的途径，清政权在"不加赋"国策下建立的政治信誉随着各种加派的叠加而丧失殆尽，内外交困之下，其倾覆也只是时间问题。

与民众抗争同时，有的官员特别是四川籍官员也对川省田赋加派提出异议。这些抗议中，有的是针对赋税征收中的弊端。比如嘉庆十六年，御史韩鼎晋奏陈川省"科派津贴之事竟成积弊，牢不可破"，津贴之外又有"夫马价"，请饬督抚"严禁科派，永不许有夫马名目及派民置田供应之事"。② 道光十五年京控案中，官员朱逵吉、刘谊、周开麒等先后奏请清厘川省津贴积弊。③ 道光二十一年，御史陈熿参劾内江知县吴勤邦、峨眉知县胡林秀借津贴为名，按粮加派夫价。④ 还有人认为，在按粮捐输不可避免的前提下应注意赋税公平。如同治四年，御史刘秉厚就奏称，"筹饷之道，一曰劝捐，一曰抽厘，除此二者，别无长策"，但持续摊派加重民间负担，"窃恐事尚未行而民心先骚动也"，建议"与其遍贻累于常户，不如但借助于巨家"。⑤ 光绪元年，御史袁承业奏请"量力捐输，其中等之户仅能捐银数两数十两者概予免捐"。⑥ 这些没有触及"借资民力"本身正当性的建议，大多被地方官和钦差从容化解，并未产生实质影响。

但有一种意见则直接针对"津贴"本身。由于朝廷和地方督抚顾忌"不加赋"的禁令，自始至终都不敢把"按粮津贴"视为正式赋税，那么当"借资民力"的前提有所变化，比如战乱平息之时，还有什么理由再"接续办理"呢？同治元年以后江南士绅请停止亩捐，就有太平军逐渐被镇压下去的背景。同年曾任顺天府府尹和四川道员的蒋琦龄上了《敬陈中兴十二策》，其中"恤民隐"一策就重提清朝"家法以爱民为本，度支虽绌，不肯加赋"，直指"津贴加派，亦即加赋之别名，劝捐抽厘，虽非加赋，而害更甚于加赋"。他认为捐输抽厘害处更大，因为"加赋根于粮亩，犹有定额，捐厘全无依据"，"劝捐尤为最虐，劝之不从，则胁以威，胁之不遂，则陷以法，甚或诬以通贼，授意讦告"，最终会导致"富民转为穷民，穷民去而为盗"。⑦ 同治九年，东南军务已定，兵部侍郎胡家玉又奏请各省钱粮恢复正额征收。他也是首先重提清朝禁止加派的祖宗之法，指出"军兴以来，各省借资民力，往往另立名目，额外取盈"，现在"东南各省一律肃清，自应宽无艺之征，与吏民更始"。⑧

蒋琦龄主要针对的是江南劝捐和厘金，认为相比之下"按粮津贴"虽是"加赋"，总有定额可依，而劝捐和厘金可以任意苛征，无穷无尽，所以危害更大。但四川"按粮津贴"本来就被视为"捐输"，由于没有正式赋税的"定额化""法定化"制约，"津贴"之后又有"捐输"，"捐输"之后又有"新捐输"，同样"无所底止"。同治十年，川籍给事中吴鸿恩就请人代奏，指出"按粮津贴为加赋之别名"，举行 18 年，"几成永远定额"，而且川省劝捐也多按粮摊派，"同时并举，已有搜括一空之势"，"愚民迫于饥寒，必为盗贼"，请将四川"劝捐津贴停止"。⑨ 有了"不加赋"家法的"加持"，这种直捣要害的建议还是产生了一定的威慑。四川总督吴棠在覆

---

① 《何桂清等书札》，江苏人民出版社，1981 年，第 144 页。

② 《军机处录副奏折》，嘉庆十六年四月十八日掌云南道监察御史韩鼎晋奏，档案号：03-2499-012。

③ 《军机处录副奏折》，道光十六年六月十九日刑科掌印给事中周开麒奏，台北"故宫博物院"档案号：071461；《宫中档朱批奏折》，道光十六年七月初一日吏部尚书汤金钊、文庆奏，档案号：04-01-01-0775-058。

④ 《军机处录副奏折》，道光二十一年四月十二日山西道监察御史陈熿奏，档案号：03-2706-024。

⑤ 《军机处录副奏折》，同治四年五月初八日江南道监察御史刘秉厚奏，档案号：03-4799-010。

⑥ 《军机处录副奏折》，光绪元年十二月初九日掌江西道监察御史袁承业奏，档案号：03-6525-087。

⑦ 《军机处录副奏折》，同治元年前任顺天府府尹蒋琦龄呈，档案号：03-5085-039。

⑧ 《军机处录副奏折》，同治九年十月二十日兵部侍郎胡家玉奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：103601。

⑨ 《军机处录副奏折》，同治朝吴鸿恩奏，台北"故宫博物院"藏，档案号：109145。结合其他资料，可知是同治十年八月所奏。见《清穆宗实录》卷 318，同治十年八月癸未。

奏中虽然提出必须摊派的理由加以辩解，但也不得不表态“俟邻省军务肃清，支用复旧，即行奏请停止，并不永以为例”。① 三年之后，吴棠所说的邻省军务也依次平息，改任御史的吴鸿恩再次奏请停止四川津贴。他认为四川虽然赋税本轻，但津贴之后，厘捐外又有普捐、扩捐、酌捐，“统计所捐之数，较津贴已加数倍，均系按粮摊派，民力久属难支”，现在邻省军务久已肃清，协饷也应裁省，甚至认为“津贴一项，若仍照旧征收，似无以取信于民”。② 由于“按粮津贴”与捐输是汇解司库由户部指拨，久同“正供”，朝廷拨解不休，津贴当然也就无从停止。所以吴棠回奏称“如川省每年京饷能以少拨，兵饷或准另筹，所有津贴一项即可酌核情形奏请停止，并不永以为例”，轻松将责任推给了朝廷。③

光绪元年，薛福成请山东巡抚丁宝桢代奏《陈言治平六策》，在第二策“恤民隐”中，也认为非常时期确实不得不借资民力，但“民力必休养于平日，始可借资于一时”，承平之时，更应当“轸念民瘼”。除厘金之外，“厉民之政，则莫如四川津贴一项”，统计川省“借资民力”的各项摊派，“逾于正赋之额几有十倍不止”，所以“圣主有轻徭薄赋之仁，而小民转受苛派无穷之累”，警告“循是不变，终为厉阶”。④

既然“借资民力”并非臣民必须缴纳的“惟正之供”，对其持续摊派的质疑就会一直存在。如到光绪三十三年，给事中王金镕再提“罢亩捐”之议。同样是先揭“祖宗有永不加赋之训”，然后批评“今不加赋而办亩捐，不知亩捐即加赋之别名，且有较加赋而更重者，是不特阻农之生路，并阻天下人之生路也”。⑤

3.“按粮津贴”税收化的内在困境

自咸同军兴之后，清廷在不违背“不加赋”国策的前提下，利用“借资民力”的权宜之计，从民间汲取巨额财富，为镇压太平天国以及其他起义，应对内外各种危机，提供了源源不断的财力。统治者不居“加赋”之名而享“加赋”之实，得以重建秩序，维持统治。但在当时“三千年大变革”的背景下，清朝已经被卷入了现代化的快车道，无论中央朝廷还是地方官府，都面临财政扩张和集中的严峻问题。既不能像乾嘉道时期一样，战乱平息则回归正赋，也不能任由“借资民力”永远继续，那样最终会腐蚀掉政治正当性的基石。

清廷当然也认识到这个问题，所以在光宣之际就开展了规模浩大的“清理财政”行动，并视之为“立宪”新政的重要内容和前提。度支部在奏折中说，“凡立宪国，人民能了然于赋税出入，无所疑蔽，输将虽勤，无所冤苦”，也羡慕立宪国家人民税重而不怨的优越性。⑥ 如果能为增强国家财政能力找到更有效的途径，那些有关“加赋”与“不加赋”的冲突与争执也就能彻底解决。但“立宪”的前提是议会的建立，“无代表不纳税”与“税收法定”更是现代国家财政体制的重要原则。清廷所谓“新政”显然还没有这方面的准备。没有真正意义上的代议制机构的参与，“清理财政”以及试办预算最后都停留在为朝廷敛财的状态，军兴以来的各种“借资民力”与非法陋规，反而得以在清理之后获得了“合法”身份，使得具有近代意义的财政改革更像是一次大规模“加赋”。早在光绪十年前后，户部统计时已将四川“按粮津贴”作为新增入项，有时甚至并入地丁计算，说明随着摊派的长期化，官方实际上已将其视为常规性的收入。⑦ 此后户部奏颁各省汇报出入册，更将“按粮津贴”连同厘金、洋税、新闻税作为新增的“常例”

① 《军机处录副奏折》，同治十年十一月初三日四川总督吴棠奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：110604。
② 《军机处录副奏折》，同治十三年八月初十日，山东道监察御史吴鸿恩奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：116445。
③ 《宫中档朱批奏折》，同治十三年十月十三日四川总督吴棠奏，档案号：04-01-35-0977-037。
④ 《军机处录副奏折》，光绪元年三月二十二日直隶州知州薛福成奏，档案号：03-7423-027。
⑤ 《军机处录副奏折》，光绪三十三年四月初三日给事中王金镕奏，档案号：03-9286-019。
⑥ 刘增合：《“财”与“政”：清季财政改革研究》，生活 · 读书 · 新知三联书店，2014 年，第 102-103 页。
⑦ 刘岳云：《光绪会计表 · 缀言》，光绪二十七年教育世界刊本。

征收。[1]宪政编查馆所编的《奏定统计表合编》中，也明确指出“四川津贴、捐输，几同常赋”。[2]

四川省在清理财政时，对“按粮津贴”“按粮捐输”等进行了详细的界定。《四川全省财政说明书》中，不但将“津贴”“捐输”等列入其中，还进行了详细解释，指出“按粮津贴”为“按粮随征之赋”，本为“临时取给，权宜济事”，渐成“经国之常赋”。“按粮捐输”本为镇压川省太平军而起，“亦成为国有之岁入”。[3]可见光宣之际，川省“按粮津贴”甚至包括其后的新旧按粮“捐输”，已被视为正式的国家税收。民国初年清厘川省赋税时，对此也予以继承，只是为了区别，将地丁定为“正税”，而将“津捐”三项合并征收，改称“副税”，与地丁合计共征银470 万两。后改两为元，折征银元 750 万元。[4]

没有真正意义的现代政体的确立作为前提，清末清理财政未能从根本上解决前述“不加赋”国策与“加赋”的实际需求之间的冲突，也无法为不断增长的财政需求找到增加税收的正当途径。就以四川而言，即使岁入之款已经达 1552 万余两，较之军兴之前增至七八倍，仍面临“量入为出之至言，既迫于时势而不能墨守，量出为入之新法，又格于习惯而骤难实行，财力日艰”的两难困境，缺额达数百万两。[5]清亡之后，随着军阀混战，战乱频起，各种附加更是层出不穷，四川财政遂又进入一个新的“加赋”周期。

四、结语

“不加赋”国策为清代统治提供了重要的政治正当性资源，同时也对其财政汲取能力构成一定制约。当遇有需要巨额经费之时，这一政策就会受到冲击。“借资民力”作为权宜之计，可以为国家在危机事态下从民间汲取财力提供“合法”解释，但同时也有其局限性。缺少“惟正之供”定额化的刚性约束和严格管理制度，容易滋生腐败，还会因突破政策限制而趋于失控，陷入传统的“加赋”轨道。

四川“按粮津贴”是“借资民力”的典型案例，通过对其缘起与演变进行分析，有助于我们深化对清代财政体制运行的理解。原本作为民间的私相帮贴，由于在筹办军需中发挥重要作用，乾隆时期逐渐公开化乃至合法化。嘉道时期，则演变为战时筹集军费的方式，虽以捐输为名，实质则是强制性的按粮加派。只是为避免与国策相冲突，每次战后都及时停止，以恢复“不加赋”的政策常态。咸丰军兴后，饷需浩繁，在严峻财政形势下“按粮津贴”性质又发生了新的变化，不但由偶尔实施变成了持续性摊派，而且被纳入朝廷指拨范围，成为“内销”的常规款项。虽然朝廷一直保持其“捐输”的某些特点，如强调民间“自愿”，以及给予增广学额、中额等奖叙，但与正式税收已没有本质区别。到清末清理财政之时，更被正式列入新增的“常例”性收入款目，名义上也实现了税收化。在现代政体未能建立的条件下，“按粮津贴”的税收化，与其说体现了传统财政转向现代财政的历史大势，不如说完成了一次传统意义上从“非法”到“合法”的“加赋”旅程。

References

Elisabeth Kaske. “Austerity in Times of War: Government Finance in Early Nineteenth-century China”. *Financial History Review*. 25. 1 (2018).

---

① 吴廷燮：《清财政考略》，《清末民国财政史料辑刊》第 20 册，北京图书馆出版社，2007 年，第 373 页。
② 宪政编查馆：《奏定统计表合编》，《国家图书馆馆藏近代统计资料丛刊》，燕山出版社，2009 年，第 2 册，第 76–77 页。
③ 中央财经大学图书馆辑：《清末民国财政史料辑刊补编》，国家图书馆出版社，2008 年，第 558–562 页。
④ 《四川财政状况》，财政部四川财政特派员公署，1936 年，第 116–117 页。
⑤ 《四川总督赵尔巽奏查明光绪三十四年分岁出入总数并上年清理财政情形折》，《国风报》1910 年第 1 卷第 8 期。

He Ping. *Qingdai fushui zhengce yanjiu: 1644–1840* (Research on government tax policy in the Qing Dynasty, 1644–1840), Beijing: Zhongguo shehuikexue chubanshe, 1998.

He Wenkai. *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2013.

Iwai Shigeki. *Zhongguo jindai caizhengshi yanjiu* (A study of the fiscal system in late imperial China), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2011.

Liu Wenyuan. "The dilemma of 'legitimation'of increasing in tax in Qing Dynasty from the collection of increased expenditures of water conservancy works", *Research in Chinese economic history* 2 (2022).

Ni Yuping. *Cong guojia caizheng dao caizheng guojai: Qingchao xiantong nianjian de caizheng yu shehui* (From national finance to fiscal state: the finance and society of the period of Xianfeng and Tongzhi in Qing Dynasty), Beijing: Kexue chubanshe, 2017.

Peng Zeyi. *Shijiu shiji houbanqi de Zhongguo caizheng yu jingji* (China's finance and economy in the second half of the 19th century), Bejing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 2010.

Wang Yeh–Chien. *Qingdai tianfu chulun (1750—1911)* (Land taxation in Imperial China, 1750–1911), Beijing: Renmin chubanshe, 2008.

Yamamoto Susumu. *Qingdai caizhengshi yanjiu* (Research on the history of finance in the Qing Dynasty), Tokyo: Jigu syoin, 2002.

The Policy of "Drawing Support from the People" and the Legalization of "Allowance under Land Taxes" of Sichuan in the Qing Dynasty

LIU Wenyuan (School of History, Renmin University of China; lwy2008@ruc.edu.cn)

Abstract: There was a sharp contradiction between the national policy of "no increases in tax" in the Qing Dynasty and the increasing real demand of fiscal expenditure. The expedient of "drawing support from the people" provides a "legal" explanation for the Qing Dynasty to get financial resources from the people, but it also has its limitations. The "allowance under land taxes" in Sichuan was a typical case of "drawing support from the people" at that time, and its origin and evolution can be regarded as the epitome of the operation of the financial system in the Qing Dynasty. The "allowance under land taxes" was originally an illegal financial practice in which the people bore the due expenses of the government. The practice was gradually legalized during the Qianlong reign and evolved into a way of raising wartime military fees during the Jiaqing and Daoguang reigns. This practice changed from occasional to continuous implementation during the Xianfeng reign, especially after the Taiping Rebellion, and was determined as the official tax when finance was reformed in the late Qing Dynasty. The taxation of "allowance under land taxes" does not so much reflect the historical trend of national finance modernization as it completes a transition in a "tax increase" journey from "illegal" to "legal" in the traditional sense.

Keywords: Qing Dynasty, tax increases, drawing support from the people, Sichuan, allowance under land taxes